

УДК 343.9(477)

В.Г. ХІРНИЙ, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

СПІВІДНОШЕННЯ КАТЕГОРІЙ «ОРГАНІЗАЦІЯ» ТА «УПРАВЛІННЯ» ПЕНІТЕНЦІАРНОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ

Ключові слова: організація, управління, державне управління, пенітенціарна система

Утвердження України як незалежної і демократичної держави призвело до суттєвих змін у системі державної влади, що обумовило переосмислення законів та нормативних актів стосовно виконання кримінальних покарань. Утворення Державної пенітенціарної служби України є відображенням стратегічного курсу державної політики у напрямку соціальної переорієнтації процесу виконання кримінальних покарань з урахуванням міжнародних стандартів, законності, гуманізму, демократизму та справедливості, а також сучасної світової пенітенціарної доктрини. З метою узагальнення й оптимізації практики розуміння пенітенціарної системи України актуальним та своєчасним є дослідження її сутності та значення для держави.

Для визначення сутності та значення організації та управління пенітенціарною системою України, перш за все, необхідно співвіднести терміни «організація» та «управління», адже аналіз наукової літератури свідчить про існування різних поглядів на співвідношення цих фундаментальних понять. Термін «організація» має декілька значень. Організація (франц. organisation – впорядкування від пізньолат. organize – сповіщаю конкретний вид) – це: 1) внутрішня впорядкованість, узгодженість, взаємодія більш менш диференційованих і автономних частин цілого, обумовлених його будовою; 2) сукупність процесів або дій, які призводять до утворення

і удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого; 3) об'єднання людей, які спільно реалізують програму або ціль і діють на основі певних правил та процедур [1, с.944]. Щодо соціального управління юридична енциклопедія поряд з поняттям «управління» тлумачить організацію, як об'єктивне явище, власне усім керованим соціальним об'єктам. Називає організацію однією з універсальних функцій соціального (в т. ч. державного) управління. У такому розумінні організація означає складову змісту управлінської діяльності щодо впорядкування певних суспільних відносин (об'єктів управління), раціональної побудови органів (апарату) управління (суб'єктів управління), а також системи управління у цілому як сукупності відповідних управлінських елементів, що перебувають у відношеннях та зв'язках між собою і утворюють органічну цілісність, єдність. У державному управлінні така діяльність спрямована на створення відповідних державних органів, нормативно-правове закріплення їх структури, функцій та компетенції, а також на організаційно-структурну перебудову системи державного управління у разі її невідповідності цілям і завданням соціально-економічного розвитку суспільства та зумовленим цим змісту і новим завданням управлінської діяльності [2, с.294].

На думку Ключова, з однієї точки зору, організація не є і не може бути частиною управління, але у всіх випадках управління становить частину загальної організації: точніше управління підкоряється організаційному чиннику. Під організацією розуміється структура, склад, в рамках якого проводяться окремі заходи. Управління ж – це сукупність скоординованих заходів, спрямованих на досягнення певної мети. Організація – це свого роду «анатомія», управління – це «фізіологія». Організація – це «статика» справи, управління – його «динаміка» [3, с.34].

Отже, в сучасній науці поняття «організація» має декілька смислових значень, зокре-

ма, як стан системи, призначеної для рішення конкретних задач або виконання функцій, визначеного метою; як група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення загальних цілей тощо. У всіх вищевказаних смислових визначеннях організація є предметом вивчення управлінської науки та співвідноситься з категорією «управління». Отже, на нашу думку, організація – це сукупність внутрішніх узгоджених процесів або дій, призначених для утворення і удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого, обумовлених його будовою.

В загальному значенні управління – це елемент, функція організованих систем різної природи (біологічних, соціальних, технічних), яка забезпечує збереження їх певної структури, дотримання режиму діяльності, реалізацію їх програм і цілей. Соціальне управління – це вплив на суспільство з метою його впорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення і розвитку [1, с.1396]. Соціальне управління створене з метою свідомої саморегуляції життєдіяльності як окремого індивіда, так і всього суспільства.

Державне управління є видом соціального управління. Державне управління розглядають у широкому та вузькому розумінні. Так, Г. Петров наголошував, що державне управління – це діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади [4, с.123], а будь-які спроби розширювати зміст державно-управлінських відносин призводять лише до хибних уявлень про нього. Вважав недоцільним розширювати зміст поняття «державне управління» на інші, крім виконавчої, гілки державної влади і Ю.А. Тихомиров [5, с.45]. Таку позицію підтримує також вчений-адміністративіст Л.В. Коваль, який визначає державне управління як діяльність спеціально утворюваних органів, державно-службових посад, що складають систему органів виконавчої влади [6, с.28].

У своїх ранніх працях Г.В. Атаманчук розглядав сутність державного управління як ці-

леспрямованого впливу держави через систему всіх її органів на суспільні відносини [7, с.21]. Пізніше під державним управлінням автор розуміє практичний, організуючий та регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей [8, с.38]. В такий спосіб, автор розширює вплив державного управління на всі сфери реалізації державної влади. На думку російського правознавця В.Є. Чиркіна, державне управління слід розглядати як цілісну сферу діяльності державної влади, всіх її гілок, усіх її органів, всіх посадових осіб, реалізація державної влади у всіх її формах і методах [9, с.55]. Схоже тлумачення надає й Н.І. Данилькевич, який характеризує державне управління як процес управління державними справами, яке здійснюється всіма органами держави і у всіх гілках влади [10, с.20].

Отже, спочатку державне управління розглядалося як діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, пізніше поширилася думка, що під цим поняттям розуміється діяльність державної влади, всіх її гілок, усіх її органів, всіх посадових осіб у всіх формах і методах. Донині в адміністративно-правовій науці немає єдиного визначення поняття державного управління, що свідчить про його багатоаспектний і складний характер. На нашу думку, під державним управлінням слід розуміти цілеспрямовану реалізацію державної влади через систему всіх її органів на суспільні відносини шляхом використання усіх управлінських та економічних засобів і методів, визначених законом, у правовій формі, з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави.

Сутність державного управління проявляється в наступних його особливостях: організуючий характер; систематична, неперервна діяльність, направлена на збереження соціальної системи, її зміцнення та розвиток; універсальний характер в часі та просторі, тобто здійснюється завжди і кругом, де функціонують людські колективи; суб'єкти державного управління використовують наявні у них пра-

вові та фактичні можливості для застосування позасудового, тобто адміністративного примусу; у віданні органів державного управління знаходяться правові, інформаційні, економічні, технічні, ідеологічні, організаційні ресурси, якими вони розпоряджаються; наявність великого державного апарату; підконтрольний характер діяльності та ін. [11, с.30].

Виходячи з проблематики нашого дослідження: сутності та значення організації та управління пенітенціарною системою України та аналізуючи сучасний стан функціонування правоохоронних органів, зокрема, виправних закладів, незважаючи на постійний розвиток та досягнення на базовому, професійному рівні практичних підрозділів, - можна констатувати, що причинами невирішених проблем частіше за все є недоопрацювання та упущення рівня надбудови: організаційного або управлінського. Ряд авторів дещо розрізняючи формують поняття управління виправними установами, встановлюють кілька варіантів його побудови.

Зокрема, В.Н. Бризгалов та В.Т. Коломієць свого часу зазначали, що управління виправно-трудовими установами являє собою організаторську діяльність, здійснювану виконавчо-розпорядчими органами. Це цілеспрямований, свідомий вплив на структурні елементи організаційної структури з метою забезпечення оптимального плину процесу виконання покарання, виправлення та перевиховання злочинців. Управляти виправно-трудовою колонією означає забезпечити досягнення поставлених перед нею цілей, найкращим чином використовуючи всі засоби та ресурси, забезпечення правильного ходу роботи по всім основним напрямкам діяльності [12, с.56–57]. М.І. Немченко та О.Г. Гамалій під управлінням установами виконання покарання розуміють різновид соціального державного управління, який полягає у здійсненні цілеспрямованої дії з боку суб'єкта управління на певні об'єкти з метою виправлення, відбування покарання засудженими, згідно з виро-

ком, визначеним судом [13, с.14]; як здійснення цілеспрямованої дії спеціальних органів управління на процес виконання кримінальних покарання для досягнення цілей покарання [13, с.24].

Отже, управління пенітенціарною системою є особливою соціальною функцією, яка обумовлена потребами суспільства (держави) і здійснюється у відповідній державній формі шляхом організаторської діяльності спеціально створених для цього пенітенціарних органів. Сутність державного управління пенітенціарною системою в вузькому розумінні полягає у виконанні законів та інших правових актів органів державної влади. З цього погляду виконання є основною ознакою державного управління, здійснення якого покладено на органи пенітенціарної системи.

Управління діяльністю установ пенітенціарної системи характеризується певними ознаками. Так, до загальних ознак управління діяльністю установ виконання покарань, як правило, відносять: організаційний характер; цілеспрямований характер; інформаційний характер; владний характер; наявність спеціалізованих органів управління; правовий характер [14, с.26–29]. При характеристиці поняття «управління діяльністю установ виконання покарання» враховуються і спеціальні ознаки, властиві тільки цьому виду управління. Як зазначають Г.А. Туманов та А.А. Аксьонов, до цих ознак належать такі: а) наявність різних об'єктів управління в системі органів, що виконують покарання; б) значне розширення сфери управління діяльності установ виконання покарань й інших органів держави, що виконують кримінальні покарання. Предметна діяльність органів, що виконують кримінальні покарання, дуже різноманітна. Розглянута діяльність органів, що виконують покарання, з погляду її реального змісту виходить за рамки правоохоронної сфери: це виховна робота із засудженими, медичне забезпечення засуджених, їх загальноосвітнє і технічне навчання. Кримінально-виконавча система, прагну-

чи охопити сферу соціального життя, збільшує таким чином обсяги функцій управління цими органами, висуває особливі вимоги до їх керівників [15, с.75]; в) вплив на управління органами, що виконують покарання, виробничо-господарської діяльності, адже основним засобом виправлення засуджених є праця; г) вплив територіальної компактності на управління органами, що виконують покарання, адже установа виконання кримінальних покарань обмежується певною територією, на якій повинні бути побудовані гуртожитки, їдальні, бібліотеки, виробничі цехи, що відповідають спеціальній архітектурі будинків і споруджень, оскільки від цього багато в чому залежать стан режиму й ефективність управління в цілому; д) реалізація управління органами, що виконують покарання, в рамках кримінального покарання [16, с.35].

Також до особливостей організації та управлінської діяльності в пенітенціарній системі можна віднести наступні фактори: ненормований робочий день; підвищена відповідальність персоналу; високий рівень ймовірності виникнення напружених і критичних ситуацій; здійснення управлінської діяльності у взаємодії з особами, які мають виражену негативну соціальну орієнтацію. Всі ці фактори впливають на зростання психічного і фізичного навантаження персоналу.

Наступною специфічною ознакою управління пенітенціарною системою є віддаленість її органів та установ від культурно-індустріальних центрів, що створює додаткові труднощі у вирішенні деяких питань, зокрема, у підборі та закріплення кадрів, створенні необхідних умов для їх побуту, обмін передовим досвідом тощо.

Наявність в діяльності пенітенціарної системи екстремальних умов, наприклад, ускладнення оперативної обстановки, створює особливості процесу управління. До особливостей організації та управління пенітенціарної системи слід віднести і особливий характер служби персоналу кримінально-виконавчих

установ на зразок військової, що обумовлює особливі умови функціонування установ пенітенціарної системи, необхідність дотримання персоналом службової дисципліни. Отже, зрозуміти реальний механізм дії цієї системи можна лише за умов вивчення його основних елементів, їх взаємозв'язків значущості кожного з них, яка виявляється в процесі досягнення мети управління. При цьому виникає проблема управління як процесу, що має велике методологічне значення. Наукова література поки що не пропонує однозначного вирішення питання як про сутність управління з позицій процесу, так і про його структуру.

Таким чином, як зазначалося вище, пенітенціарна система функціонує одночасно як суб'єкт управління і як об'єкт управління. Усі установи виконання покарань, як елементи системи управління, одночасно виступають у ролі керівних і керованих. Між ними існують постійні прямі й зворотні зв'язки. Прямі зв'язки (згори вниз) виходять від суб'єкта управління у формі наказів, розпоряджень, інструкцій. Зворотній зв'язок (знизу вгору) від об'єкта управління здійснюється у вигляді доносень, звітів, інформації про виконання управлінських рішень.

Ефективність організації та управління діяльністю установи пенітенціарної системи залежить і від економічного стану в державі і від оперативної обстановки, що складається, в цілому в пенітенціарній системі. Організація та управління діяльністю установи пенітенціарної системи повинні удосконалюватися з урахуванням змін, що відбуваються в пенітенціарній сфері та мати комплексний характер. До основних напрямків підвищення ефективності щодо організації та управління діяльністю установ пенітенціарної системи слід віднести: удосконалення правової основи організації та управління; розширення громадського контролю; постійне вдосконалення форм та методів організації та управління; підвищення рівня кваліфікації персоналу пенітенціарних установ; удоско-

налення матеріально-технічної бази навчальних закладів.

Таким чином важливою умовою нормального функціонування і розвитку пенітенціарної системи є належні організація та управління всіма її інституціями, які представляють собою свідомий цілеспрямований вплив суб'єктів управління на об'єкти з метою реалізації функцій пенітенціарної системи, проведення єдиної пенітенціарної політики, організації і діяльності пенітенціарних установ, роботи з персоналом тощо. Організація і управління забезпечують збереження структури пенітенціарної системи, підтримку режиму професійної діяльності, реалізацію її мети, цілей і програм. Якщо організація і управління діяльністю персоналу пенітенціарних установ та засудженими здійснюється, в основному, керівниками, відповідно до ієрархії посад, то управління пенітенціарною системою як правовим інститутом залежить, насамперед, від тих органів та посадових осіб, які приймають закони, укази, рішення, інші нормативні акти, що стосуються пенітенціарної діяльності.

Із наведених вище положень можна зробити конструктивний висновок про те, що організація та управління державною пенітенціарною системою в Україні – це здійснення повсякденного керуючого впливу на систему цієї служби в цілому та окремі її елементи з метою забезпечення максимальної ефективності її діяльності щодо виконання покарань, перевиховання та ресоціалізації засуджених осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Советский энциклопедический словарь / научно-редакционный совет : А. М. Прохоров (пред.). – М. : Советская энциклопедия, 1981. – 1600 с.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998-2001. – С. 294.
3. Ключев А. Н. Правовые и организационно-управленческие аспекты деятельности уголовного розыска Украины: дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / А. Н. Ключев. – Х. : Ун-т внутр. дел, 1997. – 223 с.
4. Основы советского государственного права и советское строительство. – Л. : Лениздат, 1961. – 274 с.
5. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Тихомиров Ю. А. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
6. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Коваль Л. В. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
7. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1975. – 240 с.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Атаманчук Г. В. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
9. Чиркин В. Е. Государственное управление / Чиркин В. Е. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.
10. Данилькевич Н. И. Административное право Украины / Данилькевич Н. И. – Днепропетровск : ДНУ, 2001. – 168 с.
11. Ківалов С. В. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.
12. Брызгалов В. Н. Некоторые вопросы организации и управления ИТК / В. Н. Брызгалов, В. Т. Коломиец. – К. : Наука, 1969. – 123 с.
13. Немченко М. І. Основи управління органами виконання покарань. Частина 1 : збірник лекцій / М. І. Немченко, О. Г. Гамалій. – К. : РВВ КІВС, 2000. – 100 с.
14. Анисимов В. М. Управление органами, исполняющими наказание / Анисимов В. М. – М. : Прогресс, 1989. – 231 с.
15. Трубников В. М. Кримінально-виконавче право України / Трубников В. М. – Х. : Право, 2001. – 375 с.

16. Туманов Г. А. Органы, исполняющие наказание, как система, их специфика и проблемы управления / Г. А. Туманов // Управление органами, исполняющими наказание. – М. : МВШМ, 1983. – С. 34–38.

Хірний В. Г. Співвідношення категорій «організація» та «управління» пенітенціарною системою України / В. Г. Хірний // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 770–775 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11xvgrsu.pdf>

Визначена сутність та значення організації та управління пенітенціарною системою України, співвідношенні терміни «організація» та «управління», проаналізовані різноманітні погляди на розуміння цих понять.

Хирный В.Г. Соотношение категорий «организация» и «управление» пенитенциарной системой Украины

Определена сущность и значение организации и управления пенитенциарной системой Украины, рассмотрено соотношение терминов «организация» и «управление», проанализированы различные взгляды на понимание этих понятий.

Khirniy V.G. Ratio of the Categories of «Organization» and «Management» of the Penitentiary System of Ukraine

Certain essence and value of organization and management of Ukraine the penitentiary system, correlation terms «organization» and «managements», analyzed various looks to understanding of these concepts.